

维护国家权威 在整合中发展国家分配论

□ 邓子基

摘要 近几年来,为促进财政改革,充分发挥财政职能作用,财政理论界和实际部门在运行机制层面上做了许多有益的探索。其中,学习和运用内生于市场经济的西方公共财政理论更是当前的重点所在。但在这个过程中,也出现了一种忽视中国国情,生搬硬套,否定国家(政府)在财政分配中的主体地位的倾向。本文通过重申马克思主义国家观,结合上述倾向中一些比较典型的认识对财政理论的一些基本问题进行了阐述,进而得出当前进行财政理论研究,应紧密联系中国国情,遵循“坚持+借鉴=整合+发展”的思路,在整合中发展有中国特色的国家财政理论——新的“国家分配论”(“国家财政论”)的结论,为我国当前国家财政职能的顺利实现提供理论支持,实现改革、发展与稳定的良性互动。

关键词 国家分配论;公共财政论;公共财政理论体系;国有资本(产)财政理论体系

中图分类号 F812.0

文献标识码 A

文章编号 1000-8659(2003)03-0002-04

随着市场经济体制改革向纵深方向的推进,几年来,我国财政学界掀起了一股引进、学习西方“公共财政论”的热潮,呼唤“公共财政”,这对于我国构建公共财政框架起到了积极的推动作用。我曾于1999年3月26日为《中国财经报》撰文,为“公共财政叫好”,而后多次发表肯定、借鉴“公共财政论”的文章,倡导、发展具有中国特色的公共财政理论与框架。但是我们也注意到,在这股引进和学习西方公共财政的热潮中,出现了一种忽视中国国情,生搬硬套国外理论和实践的倾向。比如:有的学者把国家财政与公共财政机械地对立起来,误认为国家财政强调国家在财政分配中的主体地位,就是否定公共财政的独立自主地位,说什么“国家财政为自己”,“公共财政为人民”;更有甚者,竟把经济建设中的种种低效、危害和弊端统统归罪于国家财政与“国家分配论”,误认为国家财政与“国家分配论”强调财政分配的强制性,是“国家

说了算”,“国家意志无限扩张,不受任何监督和制约”。我认为,这种否定国家在财政分配中的主导地位的观点,实质上源于对国家概念的片面认识,也混淆了国家财政与公共财政之间的联系与区别,混淆了财政本质与财政模式的联系与区别,实际上起到了弱化、攻击、丑化国家的作用。这不但无法为深化财政体制改革提供有力的理论支持,还将误导人们对国家的正确认识,不利于实现改革、发展与稳定的良性互动。为此,有必要对国家、国家财政以及国家财政与公共财政的关系有一个比较清醒的再认识。

一、马克思主义国家观仍是我国财政理论研究的逻辑起点

作为研究国家(政府)收支行为及其活动规律的一门科学,财政学是经济学研究与国家理论研究的一个重要结合部。财政学是经济学基础理论在财政领域的运用,又是国家学说(即研究国家的起

作者简介 邓子基(1923-),男,全国重点财政学科学术带头人,我国财政学界主要学派“国家分配论”主要代表人物之一。现任厦门大学教授,博士生导师。

源、国家的职能以及国家与社会的关系的理论)在经济领域的延伸。财政与国家有天然的本质联系。财政就是国家财政、政府财政,因其天然具有公共性,也可称公共财政。因此,持有什么样的国家观将从根本上决定对财政诸多问题的认识和界定。

我们认为,马克思主义的历史唯物主义国家观是科学的国家观,是科学地认识国家与社会关系的基本立足点,也是回答和解决社会现实有关问题的一个重要依据。马克思主义国家观的核心思想包括:(1)国家的产生与存在。一方面,不可调和的社会阶级矛盾是国家产生的前提,特定阶级实现其政治统治是国家的根本属性;另一方面,国家和国家权力的形成还是社会分工的体现。大规模的社会分工使得维护社会公共利益的管理活动从社会中独立出来。当经济上处于优势地位的阶级独立掌握政权时,就依靠公共权力来实现对社会的政治统治。国家的产生和它的存在始终是特定阶级进行政治统治的机器。(2)国家的双重职能及其相互联系。国家具有社会管理(即政治统治)与经济管理的多重职能。在国家活动中,这两种职能是相辅相成的。一方面,社会管理职能就是实行政治统治职能,即依靠具有强制力的国家权力来管理社会,实行统治;而另一方面,社会管理职能的发挥作用或政治统治职能的维护又必须以经济管理职能为基础,社会管理职能只有行使了它的经济管理职能才能充分发挥作用。经济管理职能存在的前提是社会经济的存在,而社会管理职能存在的前提是国家的存在。因此,对人类社会而言,社会管理(政治统治)职能只是出现了国家以后的产物,它要经历一个很长很长的历史时期,并非永恒存在。它随着国家的出现而出现,随着国家的发展而发展,随着国家的消亡而消亡。而经济管理职能则在国家消亡之后仍会存在,不过那将成为遥远未来的社会管理机构的主要职能。(3)国家与社会的辩证关系。国家是一种客观存在,它根植于受生产力发展制约的社会生产关系、经济关系或交换关系等社会现实。因此,国家的政治权力来自于社会,它由一定的物质经济生活条件所决定,并随着这种条件的变化而变化,然而政治权力又独立于社会,凌驾于社会,在一定程度上对社会有反作用。

二、维护国家权威,坚持国家在财政分配中的主体地位

以马克思主义的经济学和国家观为基础,“国家分配论”揭示了财政与国家的本质联系,提出财政的本质是以国家(政府)为主体的分配关系,这就是国家财政的本质观。在这里,“以国家为主体”包括两层含义,首先就财政分配本身来讲,财政与国家有本质的联系,它不仅与国家相依为命,而且在财政分配关系的各个参与主体(包括个人、企业、家庭等)中,国家处于主导的一方,由国家在实际上决定财政分配的范围、规模、比例等内容。其次,强调“以国家为主体”是把财政与其他分配关系,如信贷分配、价格分配、工资分配与财务分配等相区别。

与国家社会管理(政治统治)与经济管理的多重职能相适应,公共性与社会性(阶级性或利益集团性)是任何时期国家财政的两种基本属性。只是随着国家所处的经济形态、经济体制、经济任务以及生产力发展水平的变化,国家财政在不同国家的不同历史时期可以采取不同的财政模式(财政特殊),以体现对公共性与社会性(阶级性或利益集团性)的侧重,满足国家实现其职能的社会公共需要。因此,国家财政作为“财政一般”,适用于任何国家任何时期的财政,体现的是“以国家(政府)为主体的分配关系”这一“财政一般”的本质;但建立于不同所有制基础上的国家财政则因具有不同国家性质,其“以国家(政府)为主体的分配关系”则是“财政特殊”的本质。至于在运行机制层面上的公共财政只是国家财政在市场经济条件下的一种财政模式,它是“财政特殊”,并不能涵盖“财政一般”的全部。两个概念分属于不同层次上,因而,不存在公共财政应否代替国家财政的问题。社会主义市场经济体制下,强调财政本身固有的公共性具有积极的理论和现实意义。但应该注意的是,这也是国家通过国家财政(包括公共财政)实现社会主义国家社会管理与经济管理职能的一种具体表现,所凭借的仍然是国家的强制权力,其目的是对市场经济条件下实现国家职能的一种强调,以便更好地实现社会管理职能与经济管理职能,满足社会公共需要,最终体现社会公众的根本利益。那种认为实行公共财政就要弱化甚至否定国家在财政分配中的主体性地位的观点是不科学的,有害的。

这里还要指出,有的学者片面理解马克思主义

国家观,认为国家权力就是“国家绝对意志,不会受到任何监督与制约”。由此误认为强调国家在财政分配中的主体地位只会造成国家意志的无限扩张,是财政实践中的各种低效、浪费、腐败现象的根源所在。我认为,这种观点也是值得商榷的。我一直认为,作为财政分配形式特征之一的强制性,乃是一种相对强制性,它最终仍是要服务并服从于一国国家性质所决定的财政本质特征,为最终确保国家职能的顺利实现提供保障。社会主义条件下,“取之于民,用之于民”作为我国财政的本质特征,将最终决定财政运行中国家权力行使的范围、力度、形式。如果违背了这个本质特征,那么国家强制权力的行使也就失去了必要的社会经济基础,也违背了人民群众的意愿,是不可能得以长期实施的。我国几十年的建设过程中,有成功的经验,也有失败的教训。其中的关键在于你看是不是自觉地认识和运用了客观规律,而不在于运用、强调“国家权力”。什么时候政治权力的运用与客观规律基本吻合了,社会经济就会有快速健康地发展,比如,改革开放后我国经济快速、持续、健康发展的巨大成就的现实就是这样;相反,如果政治权力的运用基本违背了客观规律,就会对国民经济带来严重的破坏性影响,比如,文化大革命时期的“唯意志论”、瞎指挥,则导致了经济处于崩溃边缘的恶果。因此,我认为,相对的强制权力作为财政运行中的一种客观存在,实质上是一把双刃剑,关键在于如何在科学把握客观规律的基础上去驾驭它,运用它,而且要看全局,看主流。而不应是一看出现了局部个别问题就兴师问罪,搞全盘否定。应该指出,任何国家在任何时期的建设事业和财政实践都要一分为二地分析,看它的主要方面。即使在其兴盛、强大、成就瞩目的时期,也会有这样那样的个别局部问题。全盘否定的态度是不科学的,从根本上来讲是不负责任的。

至于一些学者所提的“国家财政为自己,公共财政为人民”的观点,也是让人难以理解的。这里,他们是把国家财政当作计划经济时期的一种特殊财政模式来进行批判的。且不说用“国家财政”这个“财政一般”意义上的范畴来界定带有特殊意义的计划型财政是否准确(我一直认为,“大一统财政”应是对计划经济体制下财政模式的完整概括),单从历史上看,计划经济时期所取得的伟大

成就中,国家财政也是功不可没,它对于集中当时有限的资源重建国民经济做出了积极贡献。这与人民群众的意愿也是完全吻合的。看来,不能把计划经济时期的国家财政说成是“为自己”,而不“为人民”的,也不能说现在实行“公共财政”才是“为人民”的。应当指出,社会主义国家从来都是为人民的,我们的政府也是人民的政府,因而,由国家性质决定的国家财政(包括公共财政)也是为全体人民服务的。无论是计划经济体制下的“大一统”财政也好,还是与市场经济相适应的公共财政也好,都不能、也不会脱离这个基本目的。其中的区别仅是实现程度大小以及实现形式的不同。现在提出要构建公共财政基本框架,只是要改变“大一统”财政模式下“大包大揽”的现象,并非是对当时“大一统”财政模式的“取之于民,用之于民”的本质特征加以否定,更不能由此得出“国家财政为自己”,“公共财政为人民”的片面结论。

我认为,所以会出现上述种种片面认识,可能是有的学者一时用语的不周密、不确切,或许是混淆了财政本质与财政模式(财政运行)之间的联系与区别。财政本质是对不同财政运行现象进行归纳和总结基础上的一种理论抽象,并在不同时期通过不同的财政运行模式得以最终体现。在这个过程中,经济因素、个人因素、制度因素等等,都会对财政运行效率产生一定的影响。因此,一国一定时期的财政运行虽然在总体上是国家这个主体实现财政本质的过程,但它并不能保证完全符合财政本质的必然要求,在特定情况下甚至有可能会偏离国家运用财政杠杆的最初目的。这一点存在于任何社会形态的财政模式(如“大一统财政”、“公共财政”)当中,而并非所谓的与计划经济相适应的“国家财政”所特有的“专利”。社会主义市场经济条件下,我们的国家必须树立“政府市场观”,正确处理好政府与市场的关系,转变政府职能,提高财政运行效率,凭借强制权力,从健全制度、加强监督方面入手,最大限度地缩小财政实践与财政本质之间的偏离。而这显然是离不开国家在其中的强制性作用的。在此基础上,还应当认识到,健全法律体系、完善监督机制本身也需要一个过程,需要各项配套措施的整体跟进。为此,我们必须吸收借鉴外国一些有益的成功经验,缩短我们的探索过程。但吸收借鉴应在立足本国国情的基础上,认真总结自

己的实践经验,积极稳妥地推进制度变革,实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化,彻底扭转对因制度不健全、监督制约力度不够对财政运行过程的不良影响。决不能简单地否定国家在财政分配中的主体地位。

三、在整合中发展有中国特色的国家财政理论——新的“国家分配论”

当前,面对建立稳固、平衡、强大的国家财政和构建公共财政基本框架的历史任务,正确认识两者间的辩证关系,是我们继续深化财政理论研究和深化财政体制改革的关键所在。如前所述,国家财政作为财政一般,在概念上涵盖了公共财政。国家财政的最终完善必然要求公共性的完整体现。因此,公共财政基本框架的构建应成为建立稳固、平衡、强大的国家财政的重要组成部分,最终要服务于实践“三个代表”的要求,建立强大的国家财政,实现国家职能,大力发展经济,全面建设小康社会,从根本上提高人民的生活水平这个终极目的。但国家财政又并非仅仅包括公共性一方面内容。财政作为一个经济范畴,又是政治范畴,其运行必然以一定的所有制关系为基础,因此必然体现出一定的社会性质。社会主义市场经济条件下,公有制仍然是我国基本经济制度的主体,是我们国家的经济基础,其中国有经济代表着社会主义方向。国家对国家财政主要组成部分的公共财政必须大力推进,解决好财政的“越位”与“缺位”问题,构建公共财政的基本框架。但不应忽视国有资产(本)财政,因为国家作为国有资产(本)的所有者,必须切实肩负起国有资产(本)的保值增值责任。因此,在社会主义初级阶段,国家财政的改革、完善还应包括国有资产(本)财政的实质性内容。公共财政与国有资产(本)财政这两者都是我国统一强大的国家财政的重要组成部分,不可偏废。

国家财政的改革、完善,离不开科学的财政理论的支持与指导。我认为,扎根于中国实际的国家分配论可以胜任这一历史使命。一方面,国家分配论关于“财政是以国家(政府)为主体的分配关系”这一“财政一般”本质观的认识,科学地把握了国家与财政之间的必然联系,突出强调了国家在财政分配中的主体性地位,实际上就是要坚持发展国家财政学说。另一方面,从运行层面上看,国家分配论作为一个开放的理论体系,从其产生的那一天

起就以马克思主义为指导,一直把中国的财政实践作为主要研究对象,本着立足国情,解放思想,实事求是,开拓创新,中为体,洋为用的原则,在保持政策连续性的基础上,多方借鉴各种理论的有益成分,为各个时期的社会主义建设提出了许多有益的政策建议,做出了巨大贡献。因此,以科学性与开放性为主要特征的国家分配论作为一个本质论和现象论(运行论)有机结合的理论体系,在社会主义市场经济条件下,与时俱进,不断发展的国家分配论仍具有政策解释力与适应性,也与当前建立稳固、平衡、强大的国家财政的本质要求是完全吻合的。

我们必须坚持国家分配论的核心与科学的成分,如有关财政本质与职能的认识,双重(元)结构财政,国有资产(本)财政的建立与完善,等等。对于一些与市场经济需要不相吻合的部分,我们应在深刻把握我国基本国情的基础上,必须本着“坚持+借鉴=整合+发展”的思路,借鉴吸收包括西方公共财政在内的其它理论研究的有益成果,按照“市场失灵准则”,处理好政府与市场的关系,借鉴“公共财政论”的运行机制,进行部门预算、国库集中收付、政府采购等方面的改革与运用,加强政府及财政的法治化建设,注重财政决策的民主化程序,等等,以缩短我们在新的历史条件下完善国家财政的探索路程。但在这个过程中,我们应时刻注意,财政模式的选择都有其一定的社会经济背景以及特定的历史渊源,都有其适用性。因此,借鉴的目的是为了进一步通过与中国实际的有机结合发展有中国特色的国家财政,而不是要照搬照抄,全盘西化,更不是要否定国家在财政分配中的主体性地位。当前,我们应当做的只能是在继续坚持国家在财政分配中的主体性地位,维护国家权威的基础上,实现国家分配论与西方公共财政论的有机整合,最终发展有中国特色的国家财政理论——新的“国家分配论”(国家财政论),即建立有中国特色的统一的国家财政理论体系,包括公共财政理论体系与国有资产(本)财政理论体系。

(作者单位:厦门大学,福建 厦门 361005)

(责任编辑:自然)